Rekenkamer Zandvoort



Veelvuldig onzorgvuldig

Juridische control in Zandvoort

Inhoudsopgave

Voorwoord

Voor u ligt een nieuw rapport van de Rekenkamer Zandvoort. In dit rapport doet de rekenkamer verslag van haar bevindingen naar de *juridische control* in de gemeente Zandvoort. Getracht is een zo kort en zo helder mogelijk beeld te schetsen van de huidige situatie binnen de gemeente. Daarnaast wil de Rekenkamer met dit rapport hanteerbare aanbevelingen doen om de juridische control in de gemeente op een hoger niveau te brengen.

De Rekenkamer Zandvoort hoopt uw raad met dit rapport een instrument in handen te geven om actief uitvoering te kunnen geven aan uw kaderstellende, controlerende en sturende rol op het gebied van juridische zaken.

10 december 2009

Rekenkamer Zandvoort,

drs. G.D. Johanns, voorzitter
ir. H. Slot
drs. A.J. Breeuwsma
mw. I. Prins

1. Inleiding

Als een overheidsorgaan een besluit neemt mag de burger er vanuit gaan dat daar een reden voor is. Een besluit moet dan ook altijd goed gemotiveerd worden, zo leert de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Maar niet alleen een deugdelijke motivering is een belangrijk. 'Algemeen beginsel van behoorlijk bestuur', een overheidsorgaan dient ook altijd zorgvuldig te werk te gaan. Besluiten kunnen immers een behoorlijke impact hebben op het leven van een burger. Dit vraagt om een daadkrachtige organisatie die op professionele wijze opereert en beschikt over actuele juridische kennis, en deze weet toe te passen in de dagelijkse praktijk van de gemeente. Bijna alle gemeentelijke beleidsterreinen dragen immers een juridische component in zich.

De afgelopen jaren is er op juridisch gebied behoorlijk veel veranderd voor gemeenten. Niet alleen is de Awb ingevoerd, gemeenten hebben ook te maken gekregen met ingewikkelde procedures en steeds mondigere burgers. Voor de nabije toekomst staan er weer nieuwe beleidsuitdagingen te wachten. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Wet Dwangsom. Nu al anticiperen op dergelijk nieuw beleid leidt tot een soepele invoering en dus tot minder problemen en kosten in de toekomst.

Aan een goed werkend juridisch loket zitten echter meer voordelen: voorgenomen beleid kan vlot worden doorgevoerd als langlopende juridische procedures worden voorkomen. Uiteraard leidt het terugdringen van het aantal bezwaarzaken ook tot minder kosten. Als één bezwaarschrift de hele bezwaarprocedure doorloopt, kost dit de gemeente, en daarmee de gemeenschap, al snel duizend euro. Een eventuele daaropvolgende beroepsprocedure kost een veelvoud daarvan. Het loont snel om een procedure te voorkomen.

<u>Aanleiding</u>

In haar onderzoeksprogramma van 2008 heeft de Rekenkamer Zandvoort aangegeven een onderzoek te zullen starten naar de *juridische control* binnen de gemeente. De voornaamste aanleiding hiertoe waren opmerkingen vanuit de gemeenteraadsfracties over de juridische gang van zaken binnen de gemeente; herhaaldelijk zou de gemeente negatief in beeld komen door verloren bezwaar- en beroepszaken als gevolg van onzorgvuldig handelen door de gemeentelijke organisatie. Enkele fracties stelden vraagtekens bij de effectiviteit en efficiency van het (juridische) beleid en maakten zich daarnaast zorgen over de ontstane beeldvorming die dit tot gevolg heeft.

Ten tijde van het opstellen van een nieuw onderzoeksplan door de Rekenkamer Zandvoort, gaf dit voldoende aanleiding om daadwerkelijk een onderzoek te starten.

In juli 2008 zijn twee leden van de Rekenkamer gestart met het onderzoek waarvan de resultaten nu voor u liggen. Het onderzoek is in 'eigen beheer' uitgevoerd. Met betrekking tot de 'juridische control' is de volgende definitie gehanteerd:

Juridische control is het inzichtelijk maken, voorkomen en zo mogelijk beperken van juridische risico's en het waarborgen van een adequate juridische inbreng bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van gemeentelijk beleid (in al haar facetten)[1].

[1] Rekenkamercommissie Almelo, Oriënterend onderzoek naar de juridische control in de gemeente Almelo, januari 2006

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgezet: in hoofdstuk twee wordt verantwoording afgelegd over de gevolgde onderzoekssystematiek, daarna volgen de bevindingen in hoofdstuk drie en aansluitend worden in hoofdstuk vier de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

2. Onderzoeksverantwoording

2.1 Doel- en vraagstelling

In iedere gemeente komen juridische aspecten aan de orde bij zowel beleidsvoorbereiding als beleidsuitvoering, daarbij worden juridische risico's zoveel mogelijk voorkomen of beperkt. Dit vergt organisatiecapaciteit. Het college van burgemeester en wethouders maakt gebruik van het ter beschikking staand ambtelijk apparaat voor de afhandeling van juridische kwesties en advisering en wordt tevens bijgestaan door de commissie bezwaarschriften. Mede doordat wetgeving verandert en jurisprudentie verschijnt, dienen alle betrokken actoren 'organisch' mee te bewegen binnen het juridische veld. Om dit mogelijk te maken zijn een aantal meetinstrumenten voorhanden op basis waarvan eventuele verbeterpunten in kaart kunnen worden gebracht. Te denken valt hierbij aan de jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften, audits, en bijvoorbeeld het burgerjaarverslag.

Mede naar aanleiding van bijvoorbeeld de in 2007 uitgevoerde Legal Audit[2] en de recente jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften, zijn de afgelopen jaren diverse aangrijpingspunten gecreëerd om te werken aan de effectiviteit en efficiency van de juridische control binnen de gemeente. De Rekenkamer Zandvoort wil met haar onderzoek aansluiten op deze informatie. De doelstelling van het onderzoek is daarom als volgt geformuleerd:

Een integraal beeld krijgen van de mate waarin in de gemeente Zandvoort effectief en efficiënt werkt op het terrein van juridische zaken.

Op basis van deze doelstelling is gekomen tot de volgende centrale vraagstelling die zal worden beantwoord in het hoofdstuk met conclusies:

Geeft de gemeente Zandvoort effectief en efficiënt uitvoering aan het juridische control?

2.2 Werkwijze

De Rekenkamer Zandvoort heeft zich beperkt in het verder uitwerken van de centrale vraagstelling tot afzonderlijke deelvragen. Aangezien bij de juridische control een groot aantal dossiers, documenten en actoren aan de orde komen, heeft de Rekenkamer Zandvoort zich gepermitteerd het onderzoek vrijelijk te laten bewegen. Weliswaar kent het onderzoek een duidelijke structuur, van tevoren kon echter niet worden ingeschat op welke terreinen binnen het juridische proces, meer of minder zou moeten worden gefocust.

Zoals gezegd is dit onderzoek in eigen beheer door de Rekenkamer Zandvoort uitgevoerd. De leden van de Rekenkamer hebben daartoe beschikking gekregen over vertrouwelijke documenten. Niet alle informatie kan in verband met de privacy van derden worden gebruikt. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld persoonsgegevens. De in dit rapport beschreven cases zijn dan ook geanonimiseerd, indien daarvoor een aanleiding was.

---

[2] Vijverberg juristen, Legal Audit gemeente Zandvoort, 2007.

Werkzaamheden

In juli 2008 is de Rekenkamer Zandvoort van start gegaan met dit onderzoek. In eerste aanleg is op basis van voorhanden zijnde informatie via de website van de gemeente een beknopte voorstudie gemaakt.

Deze voorstudie heeft erin geresulteerd dat eind 2008 bij het ambtelijk apparaat een aanvraag is gedaan om een kopie van alle dossiers van gegrond en deels gegrond verklaarde bezwaarschriften uit 2008 te ontvangen, ook zijn alle dossiers met betrekking tot beroepszaken aangevraagd en is gevraagd de Legal Audit 2007 beschikbaar te stellen.

Na bestudering van deze dossiers en de inmiddels verkregen jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften over 2005, 2006, 2007 en 2008, is ook een aanvraag bij het ambtelijk apparaat gedaan om een kopie van alle dossiers van bezwaarschriften uit 2006, 2007 en 2008 te ontvangen. Daarnaast zijn de dossiers van de beroepszaken uit de jaren 2006, 2007 en 2008 opgevraagd en bestudeerd.

In januari 2009 is de documentenstudie afgerond en hebben de onderzoekers een bezoek aan een zitting van de commissie bezwaarschriften gebracht. Ook is het (juridisch) archief geïnspecteerd en zijn meerdere interviews afgelegd om de verkregen informatie te verifiëren[3]

Op basis van alle verkregen informatie is een nota van bevindingen opgesteld, welke in juli 2009 naar het ambtelijk apparaat is gestuurd voor feitelijke verificatie.

Op maandag 14 september is het concept-rapport vervolgens voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie. Mede naar aanleiding van deze reactie heeft de Rekenkamer haar slotwoord geschreven.

2.3 Gehanteerd normenkader

Bij het concipiëren van haar onderzoeken maakt de Rekenkamer Zandvoort voor zover mogelijk gebruik van een normenkader[4]. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer de onderstaande documenten, wet- en regelgeving aangemerkt als zijnde van toepassing als normenkader:

Algemene wet bestuursrecht
algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en de individuele burgers, bedrijven en dergelijke.

Verordeningen Zandvoort
verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften, 2006.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (geschreven en ongeschreven regels)
Het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, “detournement de pouvoir “, het rechtsgelijkheidbeginsel, het rechtszekerheids-beginsel, de onderzoeksplicht, het legaliteitsbeginsel, belangenafweging , geen vooringenomenheid, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

[3] zie ook bijlage B en C.
[4] Document ‘Visie, missie en werkwijze Rekenkamer Zandvoort’, 2005.

3. Bevindingen - commissie bezwaarschriften

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek uiteengezet ten aanzien van de commissie bezwaarschriften. De bezwaarschriften worden in de gemeente Zandvoort behandeld door een externe commissie zoals artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die voorschrijft. De commissie bezwaarschriften bestaat uit negen leden, waaronder de algemeen voorzitter. De commissie wordt ondersteund door een drietal secretarissen. De algemeen voorzitter functioneert als contactpersoon tussen de gemeente en de commissie. De tien leden van de bezwaarschriftencommissie waren tot vorig jaar verdeeld over twee kamers die elk hun verschillende taakvelden kennen. In 2008 is dit afgeschaft om efficiënter te kunnen gaan werken en de doorloopsnelheid te kunnen opvoeren. De commissie bezwaarschriften komt gemiddeld eens in de twee weken bijeen (2005: 25 keer, 2006: 27 keer, 2007: 27 keer en 2008: 24 keer).

3.1 Verantwoording door middel van jaarverslagen

De commissie bezwaarschriften brengt ieder jaar een jaarverslag uit dat ter kennisneming aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Het jaarverslag vormt de basis voor een evaluatiegesprek tussen de commissie, de burgemeester en het college. In 2008 heeft er een evaluatiegesprek plaatsgevonden. Tijdens dit gesprek werd er vastgesteld dat op het gebied van dossiervorming nog slagen gemaakt moeten worden, evenals op het gebied van de vertegenwoordiging namens het college tijdens de hoorzittingen. Volgens het verslag van de bijeenkomst wordt er nog te weinig contact gezocht met bezwaarmakers na het ontvangen van een bezwaarschrift en kan de commissie ontlast worden als zaken vóóraf (en dus niet ter zitting) worden ingetrokken.

De jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften schetsen een beeld van de juridische control in de gemeente Zandvoort. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer de jaarverslagen van 2005, 2006, 2007 en 2008 bestudeerd. De belangrijkste knelpunten en aandachtspunten die de commissie hierbij benoemd heeft zijn achtereenvolgens:

<u>Jaarverslag 2005</u>

- De commissie constateert gebrekkige interne communicatie binnen het gemeentekantoor: de secretarissen van de commissie krijgen niet in alle gevallen te horen dat er een voorlopige voorziening is aangevraagd of hoger beroep ingesteld. Oorzaak: de postregistratie in het gemeentehuis;
- De commissie wordt niet adequaat op de hoogte gesteld van het aantal binnenkomende en lopende bezwaarschriften, en welke gegrond of deels gegrond zijn verklaard;
- De commissie maakt zich zorgen over de beschikbare juridische personele bezetting;
- De commissie vraagt (opnieuw) aandacht voor de povere dossiervorming. Zowel in bezwaar- als beroepszaken zijn de aangeboden dossiers niet van voldoende kwaliteit;
- De commissie constateert dat primaire besluiten in toenemende mate onvoldoende worden gemotiveerd.



Jaarverslag 2006

- De commissie vraagt wederom aandacht voor de povere dossiervorming. Zowel in bezwaar- als beroepszaken zijn de aangeboden dossiers niet van voldoende kwaliteit;
- De commissie constateert wederom dat primaire besluiten in toenemende mate onvoldoende worden gemotiveerd;
- De commissie constateert tevens dat bij de beslissing op bezwaar veelal wordt verwezen naar het advies van de commissie bezwaarschriften en wijst daarbij op de onwenselijkheid hiervan;
- De commissie constateert wederom dat de secretarissen van de commissie niet in alle gevallen te horen krijgen dat er een voorlopige voorziening is aangevraagd of hoger beroep ingesteld. Ook uitspraken zijn niet altijd tijdig bij de commissie bekend. De commissie wijst ook op de onwenselijkheid hiervan;
- De commissie wordt vanaf 1 juni 2006 nog slechts ondersteunt door een secretaris. Dit leidt tot een onwenselijke situatie.

Jaarverslag 2007

- De commissie vraagt wederom aandacht voor de povere dossiervorming. Zowel in bezwaar- als beroepszaken zijn de aangeboden dossiers niet van voldoende kwaliteit;
- De commissie constateert wederom dat primaire besluiten in toenemende mate onvoldoende worden gemotiveerd;
- De commissie constateert in verband met een ontstane vacature, een toename van de afhandelingstermijnen en een afname van de effectiviteit en acht dit onwenselijk;
- De commissie constateert dat nog in onvoldoende gevallen gewerkt wordt met een verweerschrift, die kunnen bijdragen aan en het terugdringen van de afhandelingstermijnen. Daarnaast constateert de commissie dat indien er gewerkt wordt met verweerschriften deze vaak te laat worden ingediend, wat leidt tot vertraging door uitstel van de hoorzitting;
- De commissie constateert dat adviezen van de vakafdelingen vaak niet aan de gestelde eisen voldoen, zoals het onderzoeken van een feitelijke situatie en de verslaglegging daarvan in het kader van de belangenafweging;
- De commissie constateert dat op hoorzittingen of beroep bij de rechtbank niet ter zake deskundige afgevaardigden verschijnen. Daarbij blijven afgevaardigden niet op hoogte te zijn van de werkwijze van de commissie en functie van de hoorzitting;
- De commissie beveelt aan een halfjaarlijks overleg in te stellen tussen de commissie bezwaarschriften, de gemeentesecretaris en het college.

Jaarverslag 2008

- De commissie vraagt opnieuw aandacht voor de dossiervorming en het tijdig aanleveren van dossierstukken;
- De commissie verzoekt om een standaard terugmelding van de ingediende beroepen en de resultaten daarvan;
- De commissie constateert dat genomen besluiten niet altijd voldoen aan het daartoe in de wet gestelde;
- Op het punt van het motiveren van besluiten kunnen er nog steeds verdere verbeteringen worden doorgevoerd;
- De commissie vraagt blijvende aandacht voor de inhoudelijke aspecten van de verweerschriften en het tijdig indienen ervan. In een verweerschrift moet een actieve heroverweging plaatsvinden en geen herhaling van eerdere zetten.

3.2 Constateringen naar aanleiding van dossieronderzoek

Om zich een goed beeld te kunnen vormen van de juridische control binnen de gemeente Zandvoort, heeft de Rekenkamer zich niet beperkt tot het bestuderen van alleen de jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften. Ook zijn alle *gegronde* en de *deels gegronde* dossiers uit de jaren 2007 en 2008 bestudeerd om zich daarover een oordeel te kunnen vormen. In totaal ging het hierbij om 16 dossiers uit 2007 en 21 dossiers uit 2008.

Overzicht bezwaarschriften 2004 – 2008

Jaar	Ingekomen bezwaarschriften	(deels) gegrond	Percentage (deels) gegrond *	Gemiddelde afhandelingsduur
2004	67	43	64%	19,75 weken
2005	98	10	10%	16,91 weken
2006	128	21	16%	13,25 weken
2007	192	16	8%	19,2 weken
2008	203	21	10%	16 weken

* *Rekenkamer Zandvoort berekend de percentages op basis van het jaar waarin advies wordt uitgebracht. De gemeentelijke organisatie berekend de percentages op basis van het jaar van indienen van een bezwaarschrift.*

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat het huidige (deels)gegrond verklaarde bezwaarschriften circa 10% bedraagt. In vergelijking met andere gemeenten is dat niet opvallend te noemen. De stijging van het aantal inkomende bezwaarschriften tussen 2004 en 2008 (ruim 200%) is wel opvallend. Het is interessant om de reden van deze toename te onderzoeken. Dat alleen de gemiddelde afhandelingsduur niet alles zegt laten de cijfers van 2008 zien. Hoewel de gemiddelde termijn terug liep, werden meer dan de helft van de bezwaarschriften (145) buiten de wettelijke termijn afgehandeld.

Bij de bestudering is het de Rekenkamer opgevallen dat veel van de aangedragen punten van de commissie bezwaarschriften bevestigd worden. In het bijzonder vallen daarbij de slechte dossiervorming en de gebrekkige motivatie van besluiten op. Niet zelden gebeurde het dat er een dossier werd aangeleverd waarbij delen in zijn geheel ontbraken en/of andere delen juist dubbel werden aangeleverd.

De Rekenkamer constateerde daarnaast ook de volgende gebreken in de onderzochte dossiers:

- Wetsartikelen worden ten onrechte aangehaald, of in gevallen ontbreekt elke verwijzing naar wetsartikelen ter onderbouwing;
- Procedures een (extreem) lange doorlooptijd kennen zijn geen uitzondering. Er zijn meerdere voorbeelden aangetroffen waarbij de procedure 7 of tot zelfs 11 maanden in beslag heeft genomen;
- In een aantal gevallen werd er geconstateerd dat er gehandeld werd in strijd met de bedoeling van de wetgever, in strijd met het eigen door de gemeenteraad vastgestelde beleid of in strijd met de verhouding van de bevoegdheden raad/college;
- Meer dan eens werden er gevallen aangetroffen waarbij er voor de genomen besluiten geen redelijke onderbouwing werd gegeven;
- De gemeente geeft meermalen blijk van onbekendheid met standaard jurisprudentie die bekend zou mogen worden geacht;
- Meermaals worden vergunningen van rechtswege verleend doordat er te lang wordt gewacht met het nemen van een besluit;
- In meerdere gevallen blijkt niet of in onvoldoende mate te zijn voldaan aan de onderzoeksplicht die de gemeente heeft.
- De dossieropbouw kenmerkt zich door diverse volgordes, verschillende schrijfstijlen en zijn incompleet (ter illustratie: in meerdere dossiers ontbrak een kopie van het collegeadvies. Hierdoor is moeilijk te verifiëren of het betreffende bezwaarschrift daadwerkelijk door het college behandeld is).
- In geen enkel dossier is een kopie van het bezwaarschrift aangetroffen.

De Rekenkamer is van mening dat het van groot belang is, nog los van de financiële belangen, dat de gemeente voldoet aan de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor bezwaarmakers hebben besluiten immers vaak een grote (financiële) impact. Om dat toe te lichten hoeft er maar op gewezen te worden op een groot deel van de zaken over de uitvoering van de Wet werk en Bijstand. Zeker als een procedure maanden in beslag neemt, kan dat voor bezwaarmakers tot ingrijpende gevolgen leiden. Maar ook in andersoortige zaken zijn de belangen vaak groot.

3.3 Ondernomen actie door commissie bezwaarschriften

Wordt er teruggekeken op de afgelopen jaren, dan kan geconstateerd worden dat in de periode 2004-2007 slechts een jaar aan te wijzen is waarop de commissie bezwaarschriften in staat was om binnen de wettelijke termijn van 14 weken[5] de bezwaarschriften af te handelen. En dat was in 2006. In alle jaren daarvoor en daarna werd de wettelijke termijn overschreden.

De Rekenkamer is zich er daarbij bewust van het feit dat op een aantal factoren die de afhandelingstermijn beïnvloeden de commissie zelf geen of weinig invloed heeft. Zo heeft de commissie geen invloed op de tijd die de betreffende vakafdeling nodig heeft voor een contrair advies in het geval een bezwaarschrift gegrond wordt geacht. Daarnaast loopt de afhandelingstermijn ook op door problemen met de secretariële ondersteuning in de vorm van vacant zijnde functies en doordat verweerschriften te laat worden ingediend. De verschillende knelpunten waar de commissie bezwaarschriften tegen aan loopt worden elk jaar opnieuw benoemd in de jaarverslagen. Daarnaast wordt er in gesprekken tussen de commissie en het college eveneens aandacht gevraagd voor de geconstateerde knelpunten.

De commissie zelf heeft daarnaast verschillende acties ondernomen om verbeteringen in het proces aan te brengen. Zo is al genoemd het opheffen van de twee inhoudelijk verschillende kamers om de doorloopsnelheid te verbeteren.

De gesprekken die de commissie met het college heeft (gehad) bieden de mogelijkheid om knelpunten te bespreken en het jaarverslag toe te lichten. De Rekenkamer heeft tijdens de interviews niet duidelijk kunnen krijgen of deze gesprekken daadwerkelijk iets toevoegen dan wel concreet opleveren.

3.4 Secretariaat en overschrijdingen van de termijnen

Tijdens het onderzoek zijn een aantal oorzaken naar voren gekomen voor de structurele overschrijdingen van de termijn van 14 weken. Daarnaast zijn er ook een aantal aspecten naar voren gekomen die, als zij zouden worden aangepakt, een belangrijke verbetering zouden bewerkstelligen.

Secretariaat
In de afgelopen jaren heeft de commissie bezwaarschriften veel problemen met het secretariaat gekend. Daartoe behoren de vele personele wisselingen, langdurig openstaande vacatures, de wijziging van inhoudelijke functies in administratieve functies en weer terug en de aanstelling van nieuwe onervaren krachten die steeds van het begin af aan ingewerkt moesten worden. Deze problemen bij het secretariaat hebben de kwaliteit en de voortgang geen goed gedaan, maar zijn mede de oorzaak van de opgelopen vertragingen bij de commissie.

[5] 10 weken regulier + 4 weken mogelijke verlenging

Een deel van een oplossing kan naar het oordeel van de Rekenkamer worden gevonden in het (meer) flexibel invullen van de secretariaatsfunctie. Op die manier kan, in het geval de toestroom van bezwaarschriften bij de commissie plots toeneemt, tijdelijk een extra kracht worden ingezet. Dat kan op korte termijn gebeuren. Op dit moment is er een functionaris die naast zijn 'gewone' werkzaamheden eveneens gemiddeld voor vier uur in de week inzetbaar is voor de commissie als secretaris. Deze vier uur zouden flexibel ingezet kunnen worden. Tot nu toe is hier nog geen gebruik van gemaakt.

Binnen het secretariaat wordt er pas sinds januari 2008 gewerkt met een zogenaamde *spreadsheet (database)* voor het bijhouden van de voortgang van de verschillende bezwaarschriften. De omvang van deze spreadsheet heeft inmiddels een enorme omvang aangenomen en bovendien dient deze steeds handmatig bijgehouden te worden. Deze werkwijze is erg onpraktisch en bovendien inefficiënt . De kans op het maken van fouten kan hierdoor toenemen. Uit de interviews bleek daarnaast dat de spreadsheet voortdurend moet worden aangepast of verfijnd, aangezien niet alle gewenste managementinformatie op deze wijze verkregen kan worden.

Er bestaan andere, professionele systemen voor het bijhouden van de voortgang van de afhandeling. Het grote voordeel dat een dergelijk systeem biedt is dat deze zelf bijhoudt wanneer bepaalde termijnen verstrijken, zodat dit niet langer met de hand bijgehouden hoeft te worden.

Aanlevering stukken vanuit de organisatie
De afhandelingstermijnen van de ingediende bezwaarschriften is een blijvend punt van zorg. In de bestudeerde periode is men er slechts in een jaar, namelijk in 2006, in geslaagd om de bezwaarschriften binnen een termijn van 14 weken af te handelen.

Op een aantal momenten in de procedure wordt de organisatie gevraagd om medewerking te verlenen. Dat begint er mee dat de organisatie bij het binnenkomen van een bezwaarschrift gevraagd wordt om de relevante stukken te verstrekken aan de secretaris van de commissie. Vervolgens wordt de vakafdeling gevraagd om een verweerschrift aan te leveren. Met het verweerschrift wordt beoogd dat de verschillende argumenten opnieuw worden gewogen en de beslissing objectief kan worden heroverwogen.

In de praktijk blijkt dat de aanlevering van stukken en verweerschriften lang niet altijd soepel verloopt. De commissie heeft hier jaarlijks aandacht voor gevraagd in haar jaarverslag. Langzaamaan is er wel een verbetering waarneembaar, maar de situatie is nog steeds verre van perfect. Opvallend daarbij is dat de problemen veelal geconcentreerd lijken te zijn rond de afdeling sociale zaken.

Er wordt door de (secretarissen van de) commissie op verschillende manieren omgegaan met het hierboven geschetste problematiek. In sommige gevallen is het zelfs noodzakelijk dat vanuit het secretariaat zelf een zoektocht gestart wordt in het archief teneinde toch de relevante stukken te achterhalen, zodat de commissie over een zo compleet mogelijk dossier kan beschikken.

De dossiervorming is een blijvend punt van zorg voor de commissie. Eerder werd al genoemd de in sommige gevallen veel te trage aanlevering van dossiers vanuit de verschillende afdelingen. Regelmatig krijgt de commissie te maken met dossiers die tijdens de behandeling bij de hoorzitting niet compleet blijken te zijn. In de praktijk lijdt dat vrijwel iedere maand wel tot vertraging in de afhandeling

van een bezwaarschrift en enkele keren per jaar leidt dat ertoe dat er in het geheel geen oordeel geveld kan worden door de commissie.

Indien de commissie een bezwaarschrift geheel of gedeeltelijk gegrond verklaart, dan loopt de afhandelingstermijn fors op. De vakafdeling moet in een dergelijk geval opnieuw naar het besluit kijken en een tegenadvies formuleren op de beslissing van de commissie. De praktijk leert dat men de voortgang van de afhandeling dan niet meer in de hand heeft.

Geconcludeerd wordt dat de overschrijdingen van de termijn van 14 weken vooral te wijten is aan (1) de gebrekkige dossiervorming en (2) de stroperige aanlevering daarvan aan het secretariaat van de commissie, (3) de snelheid en de bereidheid van de verschillende afdelingen om een verweerschrift in te dienen, (4) de snelheid waarmee de afdelingen een tegenadvies verstrekken op een advies van de commissie, (5) het verstrekken van gegevens vanuit de afdelingen en (6) de medewerking van de afdelingen in meer algemene zin.

De commissie bezwaarschriften denkt dat de afhandelingstermijn onder de 14 weken zou kunnen blijven indien er vanuit de ambtelijke organisatie tijdig en volledige informatie zou worden aangeleverd. Dus zowel het dossier, het verweerschrift als het eventuele tegenadvies. Daarnaast zou er naar de mening van de commissie bezwaarschriften een protocol moeten worden opgesteld waarin alle termijnen die intern binnen de organisatie en binnen de commissie zouden moeten gelden worden uitgeschreven. In 2008 zijn hierover intern afspraken gemaakt binnen het managementteam.

4. Bevindingen - in beroep bij de rechter

In dit hoofdstuk worden belangrijkste bevindingen uit het onderzoek uiteengezet ten aanzien van de gerechtelijke procedures.

Veel besluiten van een bestuursorgaan staan volgens de Awb. open voor een bezwaarprocedure. Binnen Zandvoort vervult de compleet onafhankelijke bezwaar schriftencommissie deze functie. Door deze commissie worden de genomen besluiten nog eens tegen het licht gehouden, waarna er door de commissie een advies aan het college van B&W wordt gegeven. In paragraaf 3.1 is dit onderdeel van de juridische control beschreven.

Een belanghebbende kan na de bezwaarprocedure ook nog in beroep gaan in het geval men het nog steeds niet eens is met het genomen besluit. De beroeps-procedure vindt plaats bij de onafhankelijk rechter. Afhankelijk van het onderwerp van het besluit komt de belanghebbende uit bij verschillende rechters. In de praktijk is dit veelal de bestuursrechter. Een mogelijke uitzondering daarop is het geval waarin de gemeente op privaatrechtelijke wijze optreedt (bijvoorbeeld als de gemeente onroerend goed verkoopt) of in het geval van arbeidsgeschillen. Na de uitspraak van de rechter in eerste aanleg is er vervolgens ook nog een mogelijkheid om als belanghebbende in hoger beroep te gaan tegen de uitspraak van de rechter in eerste aanleg. Veelal zal het dan de afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State betreffen.

Behalve dat de beroepsmogelijkheid bij de rechter is neergelegd door de wetgever, bestaat er voor belanghebbenden ook een mogelijkheid tot een voorlopige voorziening bij de onafhankelijke voorzieningenrechter. De aanvraag van de voorlopige voorziening vindt in de regel plaats voorafgaande aan de bezwaarprocedure bij de commissie. De voorzieningenrechter zal veelal de zaak nog niet in zijn geheel inhoudelijk beoordelen, maar slechts een eerste beoordeling geven. Als deze beoordeling daarvoor aangeeft kan de rechter een voorlopige voorziening toewijzen. Dat kan bijvoorbeeld een opschorting van een genomen beslissing inhouden, of een voorschot voor een toekomstige schadeclaim. De voorzieningenrechter is in de gehele procedure nooit het eind-station. Na de uitspraak van de voorzieningenrechter wordt de procedure op de ‘normale’ wijze voortgezet: eerst naar de bezwaarschriftencommissie en vervolgens indien dit wenselijk wordt geacht naar de (bestuurs)rechter.

4.1 Beroepsprocedures in de periode 2006 – 2008

De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek veel relevante stukken omtrent ingestelde beroepsprocedures onderzocht, inclusief de beroepsdossiers uit de jaren 2006, 2007 en 2008. Daarnaast is informatie geput uit onder andere burgerjaarverslagen, jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften en andere gemeentelijke beleidsdocumenten. De gegevens zijn aangevuld met informatie die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen. Uit die informatie komen de onderstaande gegevens naar voren.

Overzicht aantal beroepsprocedures 2006 – 2008

Jaar	Gemeente in **gelijk** gesteld	Gemeente in **ongelijk** gesteld	Gemeente deels gelijk/ongelijk	**Totaal aantal beroepszaken**
2006	**10**	**6**	**2**	**19**
2007	**11**	**8**	**1**	**22**
2008	**12**	**5**	**-**	**19**

In 2006 zijn er 19 zaken voor de rechter gekomen. Daarvan zijn er 10 in het voordeel van de gemeente beslecht. Daarvan is een zaak niet-ontvankelijk verklaard. In twee gevallen kreeg de gemeente deels gelijk en in de overige zes zaken verloor de gemeente de zaak. In 2006 is er vier keer een beroep gedaan op de voorzieningenrechter. Het is mogelijk dat deze zelfde zaken op een later moment ook nog bij de bestuursrechter terecht zijn gekomen. In twee van de vier gevallen zijn de verzoeken tot een voorlopige voorziening door de voorzieningen-rechter toegewezen.

In 2007 zijn er 22 zaken voor de rechter gekomen. Van deze 22 zaken zijn er 11 in het voordeel van de gemeente beslecht, in 8 zaken kreeg de gemeente ongelijk en in 1 zaak deels ongelijk. Daarnaast waren er twee zaken niet ontvankelijk. In 2007 is er zeven keer een beroep gedaan op de voorzieningenrechter. Het is mogelijk dat deze zelfde zaken op een later moment ook nog bij de bestuursrechter terecht zijn gekomen. De verzoeken tot voorlopige voorziening zijn in 2007 in drie van de zes gevallen door de voorzieningenrechter toegewezen.

In 2008 zijn er 19 zaken voor de rechter gekomen. Van deze 19 zaken zijn er 12 in het voordeel van de gemeente beslecht, in de andere 5 zaken kreeg de gemeente ongelijk. Daarnaast is er in een geval het ingestelde beroep niet ontvankelijk verklaard en is in een geval het beroep ingetrokken nadat de gemeente alsnog tegemoet kwam aan het verzoek van de eisers. De gemeente werd vervolgens wel nog veroordeeld tot het betalen van de proceskosten. In 2008 is er 6 keer een beroep gedaan op de voorzieningenrechter. Het is mogelijk dat deze zelfde zaken op een later moment ook nog bij de bestuursrechter terecht zijn gekomen. De verzoeken tot voorlopige voorziening zijn in 2008 in 2 van de 6 gevallen door de voorzieningenrechter toegewezen.

<u>Beleidsterreinen versus beroep</u>
De procedures die in de periode 2006 - 2008 hebben plaatsgevonden deden zich voor op verschillende terreinen. De terreinen die in de procedures aan de orde kwamen zijn; Ruimtelijk ordening, bestuursrecht, Algemene Plaatselijke verordening (APV), Wet Bibob, Wet werk en Bijstand, handhaving, urgentie-verklaring, belastingaangelegenheden en de Wet voorkeursrecht gemeente.

Het is niet aan de Rekenkamer om hier inhoudelijk in te gaan op de verschillende beroepszaken. Daarom zullen we ons beperken tot puntsgewijs een aantal opmerkelijke dingen die zijn aangetroffen bij de bestudering.

- De voorzieningenrechter wijst meer dan eens een verzoek om een voorlopige voorziening toe omdat de gemeente niet tijdig, binnen de wettelijke termijn, een beslissing neemt;
- De bestuursrechter heeft eveneens meer dan eens om het niet tijdig nemen van een beslissing op bezwaar een dwangsom opgelegd aan de gemeente;
- De rechter laat zich meer dan eens kritisch uit over de summiere, of het gebrek aan, motivering bij een bestreden besluit;
- De rechter geeft meer dan eens aan dat “het besluit niet in duidelijkheid uitblinkt”;
- De bestuursrechter heeft een besluit van de gemeente vernietigd omdat “bij het volledig achterwege blijven van een motivering hieromtrent kan het bestreden besluit geen stand houden”;
- De voorzieningenrechte oordeelde in een Wwb-zaak dat er sprake was van een onevenwichtige belangenafweging door de gemeente;
- Er volgens de bestuursrechter soms in zaken onevenredig zware sancties worden opgelegd;
- De bestuursrechter constateert meer dan eens dat gemeente niet, of onvoldoende, voldoet aan haar onderzoeksplicht;

- Meer dan eens komt een zaak voor de bestuursrechter doordat een bouwvergunning van rechtswege werd verleend door het achterwege blijven van een beslissing;
- In een geval blijkt uit het arrest dat de ter zitting verschenen personen namens de gemeente Zandvoort niet gemachtigd waren.

4.2. Constateringen naar aanleiding van dossieronderzoek

Vertegenwoordiging
De gemeente Zandvoort heeft de gewoonte om ambtenaren als vertegenwoordiger af te vaardigen naar de rechtbank. Slechts vier keer is het in de periode vanaf 2006 voorgekomen dat de gemeente in de procedure werd bijgestaan door een jurist of advocaat van buitenaf. Op basis van het aantal zaken waarbij de gemeente (deels) in het ongelijk is gesteld kan de vraag gesteld worden of de gemeente goed doet aan handhaving van de gekozen handelswijze. In paragraaf 3.3.1 zal daar nader op ingegaan worden.

Jurisprudentie
In enkele gevallen waarbij de gemeente (deels) in het ongelijk is gesteld, had dit mogelijk voorkomen kunnen worden indien kennis van algemene jurisprudentie aanwezig zou zijn geweest. Op dit punt acht de Rekenkamer het aannemelijk dat de betreffende informatie weliswaar aanwezig is binnen de organisatie maar dat er onvoldoende kennisgenomen wordt van deze informatie door de medewerkers die hiermee te maken krijgen. Dit brengt naar het oordeel van de Rekenkamer voor de gemeente vermijdbare risico’s met zich mee. En daarnaast zorgt het voor nodeloze problemen voor de belanghebbende(n) en kosten voor zowel de gemeente als de belanghebbende(n).

5. Bevindingen – ambtelijke organisatie

In dit hoofdstuk worden belangrijkste bevindingen uit het onderzoek uiteengezet ten aanzien van de ambtelijke organisatie.

Overheden krijgen in toenemende mate te maken met juridisch ingewikkelde procedures. Steeds professioneler opererende belangenverenigingen zien kans gebruik te maken van de mogelijkheden die het (bestuurs)recht hen biedt, maar ook mondige particulieren komen voor hun rechten op. Dit vergt een professioneel optreden door overheidsorganen. Niet alleen voor hen die goed weten om te gaan met de procedures, maar juist óók voor betrokkenen die in mindere mate in staat zijn procedures te doorgronden. Een goed gemotiveerd besluit en een open houding bij vragen of klachten is daarbij essentieel. In deze paragraaf wordt ingegaan op de (praktische) gang van zaken binnen de gemeente Zandvoort met betrekking tot juridische kwaliteitszorg en aanverwante thema’s.

5.1 Aangetroffen situatie

Personele invulling
Het gemeentelijk apparaat in Zandvoort heeft volgens het organogram (opgaaf 2009, zie bijlage C) in totaal acht functionarissen binnen de organisatie die direct betrokken zijn bij de juridische control. Daarnaast zijn er ter ondersteuning van de commissie bezwaarschriften ook twee secretarissen aangesteld. De verschillende medewerkers die zich bezighouden met juridische vraagstukken zijn verdeeld over meerdere afdelingen.

De afgelopen jaren in ogenschouw nemend, kan er worden geconstateerd dat het verloop van personeel dat zich met bezighoud met de juridische control hoog is. Dat geldt zeker voor het verloop binnen de secretariële ondersteuning van de bezwaarschriftencommissie, maar ook voor het verloop binnen de afdeling juridische zaken. Uit de dossiers en interviews valt een afwisselend beeld op te maken van voortdurende vacatures en veelvuldige tijdelijk externe inhuur.

De afdeling juridische zaken bestaat op dit moment grotendeels uit mensen die pas slechts een korte tijd in Zandvoort werkzaam zijn. Daarnaast zijn er een aantal mensen die nog niet volledig ingewerkt zijn.

Representatie
Tijdens de hoorzitting van de bezwaarschriftencommissie en de behandeling van het beroep bij de rechtbank is er een afvaardiging namens het college van B&W aanwezig. Deze heeft tot taak de belangen van B&W bij de behandeling te behartigen en het genomen besluit toe te lichten en te verdedigen. Deze afvaardiging kan de ambtenaar zijn van de betreffende vakafdeling die het bestreden besluit genomen heeft, maar dat is niet altijd het geval. Net zomin is het zo dat er bij de hoorzitting of bij de behandeling van de beroepszaak bij de rechtbank in alle gevallen een jurist aanwezig is.

In het ideale geval zou er een afvaardiging namens het college zijn waarvan zowel iemand van de vakafdeling deel uitmaakt als een jurist. De medewerker van de vakafdeling kan in dat geval zorg dragen voor de inhoudelijke kant van de bestreden beslissing en de jurist kan zorg dragen voor de juridische kant van de bestreden beslissing, inclusief de daarvoor geldende jurisprudentie en wetgeving. Zeker in beroepszaken is het een ongewenste situatie dat er in veel gevallen geen jurist aanwezig is bij de behandeling van de zaak door de rechtbank.

Uit de voor het onderzoek gevoerde gesprekken is geconcludeerd dat de niet-aanwezigheid van juristen (als representatie namens het college), tijdens zowel bezwaar- als beroepszaken, voornamelijk is te herleiden tot een gebrek aan capaciteit. Dit gebrek noopt tot het maken van keuzes. Het is gebleken dat uit praktische overwegingen gemiddeld slechts één vertegenwoordiger aanwezig kan zijn, ondanks dat dit de gemeente niet in alle gevallen ten goede komt.

Op dit moment wordt er vanuit gegaan dat er voor een ieder de mogelijkheid bestaat om voorafgaande aan de behandeling van een bezwaarschrift of een beroepszaak advies in te winnen bij de afdeling juridische zaken. De praktijk leert echter dat in veel gevallen geen advies wordt ingewonnen bij de afdeling juridische zaken. Wel is daarin een verbetering waarneembaar, men weet de afdeling beter te vinden voor advies.

Aangepaste werkwijze bezwaarschriften
In november 2007 is van de hand van interim juridisch kwaliteitsadviseur een nieuwe werkwijze/procedure voor de behandeling en afhandeling van bezwaarschriften opgesteld. De nieuwe werkwijze voorziet in een strak tijdspad voor het doorlopen van de procedures. Gebleken is dat de voorstellen slechts besproken op ambtelijk niveau (managementoverleg) en niet als zodanig door het college is behandeld.

Kennis jurisprudentie
Zoals al eerder gesteld onder 'beroepszaken' constateert de Rekenkamer dat op het punt van de juridische kennis en informatieverstrekking, het aannemelijk is dat de informatie aanwezig is binnen het de organisatie, via onder andere de *Kluwer navigator* en het intranet, maar onvoldoende wordt 'genuttigd'. Daarnaast is de in het verleden nog met enige regelmaat verspreide 'juridische nieuwsbrief' inmiddels verdwenen, evenals het 'juridisch overleg' waarbij alle betrokken medewerkers aanwezig waren. Het kennisnemen van de beschikbare informatie is nu uitsluitend de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende medewerkers.

Beeldvorming
Uit de interviews is gebleken dat binnen de ambtelijke organisatie geen eenduidig beeld bestaat over het nut en de noodzaak om ook binnen de kaders van juridische control extra stappen te zetten op het gebied van 'dienstverlening'. Met andere woorden – de organisatie is vrij star als het gaat het verbeteren processen en het luisteren naar de burger. Dat betekent niet dat er geen intenties zijn - om bijvoorbeeld te werken aan het verkorten van de afhandeltermijnen – voor de concrete uitwerking wordt echter veelal naar de andere partij gekeken: het college verwacht stappen vanuit de organisatie en andersom.

Daarnaast blijkt er binnen de ambtelijke organisatie een beeld te zijn ontstaan van een passieve gemeenteraad die geen betrokkenheid en/of interesse voor de juridische control van de gemeente toont.

Anticipatie op nieuw beleid
Per 1 oktober 2009 wordt de nieuwe wet dwangsom van kracht. Dat heeft tot gevolg dat het voor de gemeente financiële nadelen met zich mee gaat brengen indien er niet tijdig een beslissing wordt genomen op bezwaar. Op dit moment is het nog onduidelijk of de wetgever de termijn voor de beslissing op bezwaar zal verlengen en zo ja, met hoeveel. Iedere gemeente zal hiermee te maken krijgen en dient daarvoor de nodige maatregelen te nemen.
De Rekenkamer heeft per 1 juli 2009 niet kunnen constateren dat de gemeente Zandvoort daartoe enige acties in gang heeft weten te zetten.

Invoering verweerschriften

Het fenomeen verweerschriften is al enige tijd geleden geïntroduceerd in Zandvoort. De bezwaarschriftencommissie heeft in haar jaarverslagen daar al een aantal keren aandacht voor gevraagd. Sommige mensen en/of afdelingen blijken het nog steeds niet te (willen) doen. In andere gevallen wordt er weliswaar een verweerschrift aangeleverd, maar worden slechts de al eerder aangedragen argumenten herhaald. Dat terwijl de bedoeling is van een verweerschrift om juist andere nieuwe argumenten aan te dragen.

Verantwoording door de commissie bezwaarschriften

Jaarlijks biedt de commissie een jaarverslag aan waarin de werkzaamheden zijn beschreven en waarmee de commissie verantwoording aflegt over haar werkzaamheden. De Rekenkamer heeft niet kunnen traceren dat de jaarverslagen door dan wel een raadscommissie, dan wel door de gemeenteraad actief zijn behandeld, anders dan dat er in de periode 2006 – 2008 eenmaal ‘kennis is genomen van het verslag’ en zijn er enkele korte vragen gesteld. Dit was in 2008.

Sturing en controle

Uit de verslaglegging van de vergadering van de commissie Raadszaken van 11 oktober 2007, bij de begrotingsbehandeling 2008, heeft de Rekenkamer begrepen dat toegezegd is aan de gemeenteraad dat meer inzicht gegeven zal worden gegeven in de formatieomvang en de wijzigingen daarin van de afgelopen jaren. Dit is de enige verwijzing die de Rekenkamer heeft kunnen traceren met betrekking tot sturende of controlerende rol van de gemeenteraad tussen de periode 2006 -2008.
In het college 2006-2010 program wordt uitsluitend gesteld: bewaken van de juridische kwaliteit en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.2 Constateringen op basis van dossieronderzoek

Legal Audit 2007

In het voorjaar van 2007 is door het college besloten een onderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de door de gemeente genomen besluiten, contracten en aansprakelijkheidstellingen in de vorm van een zogenaamde Legal audit. In mei 2007 is de Legal Audit uitgevoerd door Vijverberg Juristen. De belangrijkste bevindingen uit de Legal Audit waren de volgende:

- Beschikkingen blijken vaak moeilijk leesbaar te zijn;
- Besluiten die gemotiveerd worden vertonen meestal meerdere gebreken (de motivering is niet draagkrachtig, het ontbreken van de feitelijke grondslag, het niet plaatsvinden van afweging van belangen);
- Lang niet altijd wordt de wettelijke grondslag van het besluit vermeld;
- Rechtsmiddelen worden niet of onjuist vermeld;
- Een kwart van de besluiten is onbevoegd genomen, daarnaast kan bij een kwart van de besluiten niet gecontroleerd worden of het besluit bevoegd genomen is;
- Beslistermijnen worden in veel gevallen niet gehaald;
- Bij besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening wordt zelfs in 70% van de gevallen de beslistermijn overschreden;
- Er is geen sprake van eenheid in handhavingsbesluiten;
- Ten aanzien van subsidiebeschikkingen - van de acht getoetste besluiten voldoet geen enkele beschikking aan de vereisten van de Awb. Over het algemeen zijn de besluiten summier gemotiveerd. Slechts twee vermelden een wettelijk voorschrift;
- Bij het indienen van claims blijkt in geen van de gevallen dat de gemeente nader onderzoek heeft ingesteld.

Behandeling bevindingen

Uit navraag is gebleken dat de uitkomsten en aanbevelingen uit de Legal-audit niet zijn behandeld door de raad en evenmin ter kennisgeving zijn aangeboden. Binnen de organisatie zijn de uitkomsten en aanbevelingen wel verwerkt tot een plan van aanpak met als doel "de kwaliteit van juridische producten en diensten te verhogen[6]." Dit heeft er toe geleid dat intern een aantal cursussen zijn aangeboden.

De Rekenkamer is van mening dat binnen de organisatie op een aantal plekken een gevoel van urgentie aanwezig is om te komen tot verbetering van de juridische control. Echter, het schort aan de concrete uitvoering. Weliswaar zijn doelen omschreven in het plan van aanpak naar aanleiding van de Legal Audit, maar veel meer initiatieven dan het aanbieden van een enkele cursus heeft de Rekenkamer niet kunnen ontdekken.

Zeker op het gebied van communicatie met de bezwaarmakers kunnen verbeteringen bereikt worden. Hier wordt in het bijzonder gedacht aan de leesbaarheid van brieven en besluiten en aan de motivering van besluiten. Daarnaast is het noodzakelijk dat er meer aandacht wordt besteed aan het op peil houden van de aanwezige kennis en een adequate toepassing van jurisprudentie.

[6] Stand van zaken Legal Audit 2007, voor de Ondernemingsraad gemeente Zandvoort

6. Bevindingen – gemeenteraad

In dit hoofdstuk worden belangrijkste bevindingen uit het onderzoek uiteengezet ten aanzien van de gemeenteraad.

Binnen de duale gemeentelijke verhoudingen vervult de gemeenteraad een kaderstellende rol. Het college van B&W draagt vervolgens zorg voor de uitvoering van het door de gemeenteraad vastgestelde beleid. De controle op die uitvoering bevindt zich vervolgens weer in de handen van de gemeenteraad. Indien de uitvoering van het college niet overeenkomt met de wensen van de gemeenteraad, dan heeft deze de mogelijkheid tot bijsturing. Als vierde onderdeel in het onderzoek heeft de Rekenkamer Zandvoort zich specifiek gericht op de rol en taakvervulling door de gemeenteraad.

6.1 Informatievoorziening

Of de gemeenteraad in staat is om uitvoering te geven aan haar sturende en controlerende taken, is voor een groot gedeelte afhankelijk van een adequate en informatievoorziening. Daarbij heeft het college een actieve informatieplicht maar rust bij de gemeenteraad zelf ook een verantwoordelijkheid: op de momenten dat informatie over de juridische control van de gemeente wordt aangereikt, zal hierop, indien daartoe een aanleiding bestaat, geanticipeerd moeten worden.

De gemeenteraad heeft sinds 2005[7] meerdere keren de mogelijkheid gekregen om uitvoering te geven aan haar controlerende en sturende taken. Zo is jaarlijks door de commissie bezwaarschriften een jaarverslag opgesteld, welke ter kennisgeving aan de gemeenteraad wordt aangeboden. In januari 2006 is de verordening inzake de behandeling van bezwaarschiften door de gemeenteraad vastgesteld en is in 2007 een Legal Audit uitgevoerd door Vijverberg Juristen waarbij aanbevelingen voor juridische kwaliteitsverbeteringen zijn gedaan.

6.2 Sturing en controle

Om de mate van sturing door de gemeenteraad in kaart te kunnen brengen, is onderzocht hoe de gemeenteraad omgegaan is met aangeboden informatie en documentatie. Daarbij zijn steeds de belangrijkste conclusies uit de betreffende documenten aangehaald: hieruit kan worden afgeleid of er sprake is van een veronderstelde noodzaak tot sturing of anderzijds.

De gemeente heeft op een aantal momenten signalen ontvangen dat er op het gebied van de juridische control problemen bestonden.

Ieder jaar ontvangt de gemeenteraad van de commissie bezwaarschriften een jaarverslag waarin zij verslag doet van haar werkzaamheden in het afgelopen jaar. In het jaarverslag worden ieder jaar ook een aantal knelpunten en verbeterpunten geconstateerd. Daarbij valt het de Rekenkamer op dat de geconstateerde knel en verbeterpunten in de loop van de jaren nauwelijks veranderen. Ieder jaar wordt er geconstateerd dat er sprake is van een povere dossiervorming en een magere of slechte motivering.

Daarnaast is er in 2007 een Legal Audit verschenen. In de Legal Audit zijn in het kader van de juridische kwaliteitszorg een aantal kritische uitspraken en conclusies opgenomen over verschillende geconstateerde knelpunten. Een aantal belangrijke zaken die Vijverberg Juristen hierbij benoemd hebben zijn eveneens de gebrekkige motivering van de genomen besluiten en daarnaast de vaak

[7] Het onderzoek heft betrekking op de periode vanaf 2005.

voorkomende overschrijding van de beslistermijnen. Dit rapport is niet aan de gemeenteraad of een raadscommissie voorgelegd dan wel behandeld. Ook is de Legal Audit niet als zondanig ter kennisgeving aangeboden. De gemeenteraad is over de juridische kwaliteitszorg slechts geïnformeerd via de begroting 2007 en het jaarverslag 2007.

De gemeenteraad stuurt, in het geval dat er aandacht is voor de juridische control van de gemeente hoofdzakelijk op middelen, en minder op doelen. Dit is naar het oordeel van de Rekenkamer een gemiste kans, omdat de gemeenteraad wellicht door meer te sturen op doelen meer zou kunnen bereiken.

6.3 Behandeling jaarverslagen commissie bezwaarschriften

De commissie bezwaarschriften staat het college van B&W en de gemeenteraad terzijde als adviesorgaan. Dat geldt voor alle beleidsterreinen, met uitzondering van wettelijke voorschriften inzake belastingen, de Wet waardering onroerende zaken en rechtspositionele aangelegenheden met betrekking tot het gemeentepersoneel. Leden van de commissie worden door het college van B&W benoemd. Gezien het belang van het onderwerp en de kaderstelende taak van de gemeenteraad zou het niet bevreemdend zijn dat de jaarverslagen van de commissie tenminste ter inzage zouden liggen voor de gemeenteraad en de commissie planning en control. Indien daarvoor aanleiding zou zijn zou het jaarverslag dan ook behandeld kunnen worden.

Door de Rekenkamer is geconstateerd dat het jaarverslag over 2007 is behandeld. Op 27 mei 2008 heeft de commissie Raadszaken het jaarverslag van de bezwaarschriftencommissie van 2007 besproken. Daarbij zijn, aldus het beknopte verslag, door diverse commissieleden vragen gesteld die vervolgens door de voorzitter van de bezwaarschriftencommissie zijn beantwoord.

Voor wat betreft de jaarverslagen van 2005 en 2006 is uit geen enkel ander commissieverslag uit voorgaande jaren terug te vinden dat de gemeenteraad of de commissie Raadszaken aandacht heeft besteed aan de jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften. Het jaarverslag 2005 is wel in een managementoverleg besproken. Het jaarverslag 2006 heeft in november 2007 op de lijst van ingekomen stukken van de gemeenteraad gestaan. Bij de afdoening is vermeld dat het verslag aan de orde is geweest in de commissie Planning en Control. Echter, in het verslag is hierover geen vermelding terug te vinden. Via de zogenaamde 'griffiemail' van 4 december 2007 is gemeld dat het jaarverslag 2006 ter inzage is gelegd in de raadsledenkamer. De raads- en commissieleden zijn daarmee wel geïnformeerd over het bestaan van de jaarverslagen.

De bezwaarschriftencommissie heeft een aantal jaren op rij in grote lijnen dezelfde knelpunten aangetroffen en aangestipt in haar jaarverslag (zoals bijvoorbeeld de gebrekkige motivering van besluiten, en povere dossiervorming).

Ook met betrekking tot de, voor de gemeenteraad zeer relevante, Legal Audit 2007 van Vijverberg Juristen, blijkt evenmin uit de verschillende verslagen dat de commissie Raadszaken of de gemeenteraad op enig moment aandacht heeft besteed aan de belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

6.4 Actie

Een van de keren dat de gemeenteraad de afgelopen jaren haar betrokkenheid heeft getoond met betrekking tot de juridische kwaliteitszorg, dateert van 11 oktober 2007 (begrotings-behandeling). In het verslag van de vergadering van de commissie Raadszaken is het volgende terug te vinden: "Diverse commissieleden

vinden dat de streefnorm van 75 % voor het behandelen van bezwaarschriften binnen de wettelijke termijnen verhoogd moet worden naar 100 %." In de praktijk zou dit betekenen dat in 2009 alle afhandelingstermijnen van bezwaarschriften terug zouden moeten naar 14 weken.

De Rekenkamer constateert dat de gemeenteraad een redelijk beeld heeft bij de bestaande problemen op het gebied van de juridische control. De raad heeft daarbij het idee dat men slechts beperkt en indirect kan sturen en niet of zeer slecht kan controleren.
Dit uit zich in kritische opmerkingen van de gemeenteraad over de juridische control in het ene jaar, die vervolgens precies zo worden herhaald in het volgende jaar zonder dat er veranderingen in zijn opgetreden.

Uit de interviews is gebleken dat de gemeenteraad op dit moment onvoldoende het idee heeft dat ook zij de mogelijkheid heeft invloed uit te oefenen op de juridische control. Daardoor wordt het probleem te eenvoudig afgeschoven op het college en de organisatie. Het idee leeft dat het college en de organisatie diegenen zijn die de problemen op moeten lossen, zonder dat daarin ook een rol is weggelegd voor de gemeenteraad.

Het is aan de gemeenteraad om de kaders mee te geven aan het college van B&W dat zorg draagt voor de uitvoering van het (juridisch) beleid. Daarna is het aan de gemeenteraad om haar controlerende taak aan te wenden en indien nodig te zorgen voor bijsturing. Naar aanleiding van de geconstateerde, steeds terugkerende, knelpunten had het in de lijn der verwachting gelegen dat de gemeenteraad voor dit onderwerp de kaders nog eens duidelijk zou stellen dan wel zou aanscherpen en zodoende zorg zou dragen voor bijsturing. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid door middel van een raadsbesluit, in welke vorm dan ook, de wethouder op te dragen actie te ondernemen naar aanleiding van de geconstateerde knelpunten.



7. Conclusies en aanbevelingen

7.1. Inleiding

De directe aanleiding voor de Rekenkamer om een onderzoek te starten naar de juridische control binnen de gemeente Zandvoort waren suggesties daartoe vanuit de gemeenteraad. Zoals verwoord in hoofdstuk 2 is de doelstelling voor het onderzoek als volgt geformuleerd:

'Een integraal beeld krijgen van de mate waarin in de gemeente Zandvoort effectief en efficiënt werkt op het terrein van juridische zaken'.

Daaruit is vervolgens de volgende vraagstelling afgeleid:

'Geeft de gemeente Zandvoort effectief en efficiënt uitvoering aan haar juridische control?'.

In dit hoofdstuk zijn, in het licht van de genoemde doelstelling en onderzoeks-vragen en op basis van de feitelijke bevindingen uit het onderzoek, zoals verwoord in de voorgaande hoofdstukken, conclusies en aanbevelingen beschreven.

7.2 Conclusies en aanbevelingen

A. De gemeenteraad heeft onvoldoende aandacht voor de juridische control.

Veel van de conclusies uit de jaarverslagen van de commissie bezwaarschriften komen ieder jaar opnieuw terug. De jaarverslagen worden niet of nauwelijks besproken door de commissie of gemeenteraad. Net zomin wordt er op basis van de jaarverslagen actie ondernomen. Er worden vrijwel geen acties vanuit de raad ondernomen om verbeteringen te bewerkstelligen.

Bij de gemeenteraad leeft teveel het idee dat geen invloed uitgeoefend kan worden op het gebied van juridische control. Daarmee wordt voorbijgegaan aan het budgetrecht van de raad. De raad zou meer kaders moeten meegeven aan het college.

Aanbeveling:
De gemeenteraad past een actievere rolvervulling ten aanzien van de controlerende en kaderstellende taken op het gebied van de juridische control.

B. Tijdig afhandelen van de bezwaarschriften is niet gerealiseerd, maar is *wel* mogelijk.

In de periode sinds 2004 – 2008 is slechts één jaar voldaan aan de gemiddelde wettelijke afhandelingstermijn. Het grootste probleem bij het voldoen aan de gestelde termijnen is het niet tijdig aanleveren van relevante informatie vanuit de ambtelijke organisatie aan de commissie bezwaarschriften of in sommige gevallen zelfs het aanleveren van gebrekkige of incomplete dossiers. Dit geldt tevens ten aanzien van de verweerschriften en tegenadviezen, ook deze worden vaak te laat aangeleverd. Dit tezamen zorgt voor een steeds verder oplopende afhandelings-termijn.

Aanbeveling:
Zorg voor een protocol waarin alle termijnen die intern binnen de organisatie en binnen de commissie moeten gelden worden uitgeschreven. Maak iemand procesverantwoordelijke en zie vervolgens strenger toe op de naleving van de gestelde termijnen.

C. Ten aanzien van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur schiet de gemeente tekort.

De belangen van de bezwaarmakers zijn vaak groot. Uit het onderzoek blijkt dat de motivering van besluiten vaak tekort schiet. Niet alleen de commissie bezwaarschriften heeft dat veelvuldig geconstateerd, ook de (bestuurs)rechter heeft daar meer dan eens op gewezen.

Enerzijds wordt door de gebrekkige motivering van besluiten het risico gelopen dat het besluit geen stand houdt, anderzijds weten belanghebbenden niet waarom een bepaald verzoek is afgewezen of waarom een besluit is genomen. Dat schaadt hun rechtspositie en is daarmee onwenselijk.

Naast problemen met de motivering duurt het ook vaak te lang voordat er een besluit wordt genomen. Daardoor blijven mensen te lang in onzekerheid. Bij de bestudering van de dossiers zijn meerdere zaken aan het licht gekomen waarbij doorlooptijden van 7 tot 11 maanden geen uitzondering zijn.

Niet alleen wordt er onvoldoende voldaan aan wettelijke vereisten, ook regels uit de eigen verordening worden hiermee overtreden. Onder de beginselen van behoorlijk bestuur vallen onder andere het motiveringsvereiste, tijdigheid en het zorgvuldigheidsvereiste.

Aanbeveling:
Schenk meer aandacht aan de motivatie van te nemen besluiten en zorg voor een adequate afhandeling van bezwaarschriften. Dring daarnaast de doorlooptijden terug ter voorkoming van te lange wachttijden.

D. Investeringen in mensen en kennis is dringend gewenst.

Menige zaak wordt verloren doordat jurisprudentie, die bekend mag worden geacht, niet wordt toegepast. Dat is enerzijds een gemiste kans, anderzijds voorkombaar. Niet alleen voor de gemeente is een gemaakte fout vervelend, door de vaak grote belangen die spelen heeft het voor de belanghebbenden soms grote gevolgen.

In veel gevallen is er geen jurist aanwezig bij een bezwaar of beroepszaak. De jurist kan zorgdragen voor de juridische kant van de zaak en de inhoudelijke kant van de zaak kan worden behartigd door aan afgevaardigde van de vakafdeling.

Het hoge verloop van personeel schaadt de kwaliteit van het proces. Hierdoor worden er risico's gelopen als het gaat om de continuïteit maar vooral ook als het gaat om de kwaliteit van de juridische control en het hele proces.

Aanbeveling:
Investeer meer in het behouden van personeel zodat het verloop afneemt. Investeer daarnaast in goede kennis van de relevante jurisprudentie. Ook dient er meer aandacht zijn voor het standaard betrekken van juristen bij de behandeling van een bezwaar of beroepschrift.

E. De ondersteuning van de commissie bezwaarschriften is ondermaats.

De commissie bezwaarschriften heeft in haar jaarverslagen maar ook elders herhaaldelijk menig knelpunt en probleem aangegeven. Deze knelpunten bemoeilijken vaak het werk van de commissie en doen daarmee af aan de effectiviteit en de efficiëntie van de bezwaarprocedure, zijnde:

1. Dossiervorming; dossiers zijn nu vaak onvolledig. Ook de Rekenkamer is gedurende haar dossieronderzoek menigmaal geconfronteerd met incomplete dossiers. Het kost veel tijd en energie om de ontbrekende delen op te sporen, tijd die veel beter anders kan worden besteed.
2. Verweerschriften; sinds enkele jaren wordt er gewerkt met verweerschriften. Doel is om de beslissing te heroverwegen. Op dit moment is er echter in veel gevallen slechts sprake van een herhaling van zetten, met dezelfde argumenten. Daardoor wordt het instrument verweerschriften niet optimaal benut.
3. Secretariaat; de laatste jaren heeft het secretariaat met veel personele wisselingen en onderbezetting te maken gekregen. Daarnaast hebben er ook inhoudelijke veranderingen van functies gespeeld. Dat heeft de voortgang van de afhandeling van bezwaarschriften geen goed gedaan.
4. Bijhouden van bezwaarschriften; Op dit moment wordt de voortgang niet efficiënt en systematisch bijgehouden.

Aanbeveling:
Verbeter de dossiervorming en maak afspraken over het gebruik van verweerschriften. Houdt vervolgens toezicht op de naleving van de gemaakte afspraken. Onderzoek daarnaast de mogelijkheid tot het flexibeler invullen van het secretariaat en het in gebruik nemen van een nieuw systeem voor de voortgangsbewaking van de afhandelingstermijnen. De aanschaf en implementatie van een dergelijk systeem zal aan de voortgangsbewaking van de bezwaarschriften ten goede komen. Ook een meer flexibele invulling van de secretariaatsfunctie kan bijdragen aan verbetering.

F. Beleid met betrekking tot (pre)mediation en de Wet dwangsom ontbreekt.

De gemeente Zandvoort heeft geen beleid ontwikkeld met betrekking tot (pre)mediation, gericht op het terugdringen van het aantal bezwaarschriften. Weliswaar blijkt dat in enkele gevallen wel 'eens een telefoontje wordt gepleegd', hierachter zit echter geen diepere gedachte of beleidsintentie.

Aanbeveling:
De Rekenkamer constateert dat meerdere gemeenten afgelopen jaren initiatieven hebben genomen met betrekking tot (pre)mediation en daarmee ook positieve resultaten hebben geboekt. (Pre)mediation blijkt uitstekend te kunnen dienen als middel om enerzijds de dienstverlening van de gemeente te verbeteren en om anderzijds het aantal bezwaar- en beroepschriften terug te dringen. Door mediation krijgt de gemeente een gezicht, worden sommige bezwaren ingetrokken en kan gekomen worden tot een behoorlijke kostenreductie cq. tijdsbesparing.

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen treedt op 1 oktober 2009 in werking. Die wet voorziet in een boete voor de overheid bij het niet tijdig nemen



van een beslissing. Wel zullen, naar verwachting, de afhandelingtermijnen enigszins worden aangepast. Deze wet kan een financieel risico met zich meebrengen voor de gemeente. De Rekenkamer heeft gedurende het onderzoek niet kunnen constateren dat er binnen gemeente acties worden ondernomen om te kunnen anticiperen op het nieuwe beleid.

Neem maatregelen om bij invoering van de nieuwe wet om te kunnen gaan met de nieuwe regels zonder daarbij onnodig financiële risico’s te lopen. En ontwikkel beleid met betrekking tot (pre)mediation.

8. Bestuurlijke reactie

Telefoon: *023-5740100*
Fax: *023-5713724*
E-mail: *info@zandvoort.nl*
Internet: *www.zandvoort.nl*
Postadres: *Postbus 2*
2040 AA Zandvoort
Bezoekadres: *Swaluëstraat 2*
2042 KB Zandvoort
Bankrekening: *BNG 28.50.10.034*

Aan:
Rekenkamer Zandvoort

Uw kenmerk:
Ons kenmerk: *2009/09/4988*
Zaaknr:
Informatie: *S. Key*
Doorkiesnummer: *100*
Bijlagen:

Onderwerp: *Bestuurlijke reactie op rapport van de rekenkamer over de juridische control in Zandvoort* ***Datum:*** *13 oktober 2009*

Geachte Rekenkamer,

Op 15 september ontvingen wij van u het concept-rapport over de juridische control in de gemeente Zandvoort. U verzocht ons om een bestuurlijke reactie, waaraan wij hierbij graag voldoen.

Het doel dat u zich heeft gesteld is om een integraal beeld te krijgen van de mate waarin de gemeente Zandvoort effectief en efficiënt werkt op het terrein van juridische zaken. Op basis hiervan formuleert u de volgende centrale vraagstelling die beantwoord zal worden in uw conclusies. 'Geeft de gemeente Zandvoort effectief en efficiënt uitvoering aan het juridische control?' U hanteert in uw onderzoek de volgende definitie van juridische control. 'Juridische control is het inzichtelijk maken, voorkomen en zo mogelijk beperken van juridische risico's en het waarborgen van een adequate juridische inbreng bij zowel de voorbereiding als de uitvoering van gemeentelijk beleid (in al haar facetten).'
Uw conclusies en de aanbevelingen die u daarop baseert, geven naar onze mening geen volledig beeld van de mate waarin de gemeente effectief en efficiënt uitvoering geeft aan juridische control.
Wij constateren dat het rapport zich heeft toegespitst op bezwaar- en beroepsprocedures in het kader van de Algemene wet bestuursrecht. Dit verbaast ons eerlijk gezegd, aangezien wij menen dat deze procedures de afgelopen jaren over het algemeen juist kwalitatief gezien goed verlopen.

Wij menen dat juridische kwaliteitszorg (= juridische control) een cyclisch proces is dat steeds geëvalueerd en zo nodig aangepast en aangescherpt moet worden. Dit past overigens in een algeheel proces van kwaliteitsverbetering waarin de gehele organisatie dient mee te bewegen. Na introductie van nieuwe werkwijzen vinden na verloop van tijd evaluaties en zonodig correcties plaats ten einde een steeds effectievere en efficiëntere werkwijze te verkrijgen.
Wij constateren dat vrijwel al uw aanbevelingen al in ontwikkeling zijn in de organisatie. Dat is enerzijds mooi omdat u daarmee met ons de ingezette koers onderschrijft en anderzijds de tijd zal moeten leren welke effecten dit heeft.

Wij willen het proces van juridische kwaliteitszorg voortzetten en lichten dit toe, binnen het kader van deze reactie, aan de hand van de conclusies en de aanbevelingen uit uw rapport.

a. *De gemeenteraad heeft onvoldoende aandacht voor de juridische control.*

Uw aanbevelingen met betrekking tot deze conclusie zijn gericht aan de raad. Wij merken hierover op dat in onze beleving de aandacht van raadsleden de afgelopen jaren meer is uitgegaan naar civiele en fiscale procedures van de gemeente Zandvoort en in mindere mate naar bestuursrechtelijke procedures. Mogelijke reden hiervoor is dat de raad jaarlijks in de verslagen van de commissie bezwaarschriften heeft kunnen constateren dat de gemiddelde behandelingsduur en het aantal gegrond zaken in bezwaarprocedures geen afwijkend negatief beeld schetsen in vergelijking met andere gemeenten in Nederland. Op dezelfde punten is bovendien een verbetering te constateren in de cijfers over 2008 ten opzichte van 2007.

Het college tracht binnen het daartoe door de raad vastgestelde budget zo efficiënt en effectief mogelijk uitvoering te geven aan de juridische kwaliteitszorg van bestuursrechtelijke procedures.

b. *Tijdig afhandelen van de bezwaarschriften is niet gerealiseerd, maar is wel mogelijk.*

Wij streven er naar de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn af te handelen. Door verschillende omstandigheden is dit helaas niet altijd mogelijk. Los daarvan blijkt uit landelijk gehouden onderzoeken dat de bestaande wettelijke termijn voor de afdoening van bezwaarschriften te kort is. Een verruiming van de termijn treedt in werking per 1 oktober 2009.
De afgelopen twee jaar is het terugdringen van de behandelingstermijnen van bezwaarschriften speerpunt van beleid binnen de gemeente Zandvoort.
Wij hebben bij het management benadrukt dat wij het belangrijk vinden dat de bezwaarschriften binnen de wettelijke termijn worden afgehandeld en dat zowel de medewerkers als de afdelingshoofden hieraan prioriteit moeten geven.
Op 20 december 2007 heeft het management ingestemd met het aanpassen van de werkwijze voor de advisering over bezwaarschriften. De nieuwe werkwijze is destijds uitvoerig gecommuniceerd binnen de organisatie en sindsdien voor alle medewerkers te raadplegen via intranet.
De secretaris van de commissie kan, als de procedure niet wordt gevolgd, hierover contact opnemen met de verschillende afdelingshoofden.
De behandeltermijn voor de bezwaarschriften in het jaar 2008 is verminderd ten opzichte van 2007. De gemiddelde behandeltermijn is echter nog niet teruggebracht tot de gewenste veertien weken. Daarbij wordt opgemerkt dat er in 2008 sprake was van een toename van het aantal ingediende bezwaarschriften en in 2008 een hoog aantal nog uit 2007 openstaande bezwaarschriften zijn afgehandeld. Voorts wordt opgemerkt dat de overschrijding van de gemiddelde behandelingstermijn in 2008 voor het overgrote deel is terug te herleiden naar de behandeling van 96 bezwaarschriften tegen op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten genomen raadsbesluiten, welke allen in 2008 zijn afgehandeld. Een behandeling door de raad, zijnde het bevoegde bestuursorgaan bij deze zaken, neemt over het algemeen meer tijd in beslag, aangezien rekening dient te worden gehouden met het vergaderschema en de agenda van de raad.

Wij verwachten dat door de nieuwe werkwijze de behandeltermijn verder kan worden verkort. Wij onderschrijven daarmee uw aanbevelingen met betrekking tot een protocol en de procesverantwoordelijkheid en zien daarvan reeds de eerste resultaten. Toezicht op de naleving van de gestelde termijnen is in onze processen geborgd.

c. Ten aanzien van de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur schiet de gemeente tekort.

Wij wensen deze conclusie te nuanceren. Het oordeel van de rechter beperkt zich tot de rechtmatigheid van bestreden besluiten. Wij hebben de taak niet alleen rechtmatig maar ook politiek en bestuurlijk gezien goede besluiten te nemen. Het is niet de taak van de rechter om te treden in politieke of bestuurlijke vragen.
Het ontbreken van een deugdelijke motivering is in het bestuursrecht de meest frequent gebruikte grond voor vernietiging van een besluit. Motiveringsgebreken kunnen in veel gevallen bij het nemen van een nieuw besluit worden hersteld. Lang niet elke gebrekkige motivering leidt tot een vernietiging van een bestreden besluit.
Dit laat onverlet dat in bepaalde gevallen tekort wordt geschoten bij het hanteren van algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daarom wordt binnen de gemeente Zandvoort in zijn geheel gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening. Voorbeeld hiervan zijn de juridische kwaliteitszorg, maar ook het proces tot verbetering van klachtbehandeling.
Daarbij moet worden opgemerkt dat bepaalde algemene beginselen van behoorlijk bestuur in sommige gevallen kunnen conflicteren. Zo kan de plicht tot zorgvuldige besluitvorming en heroverweging van besluiten in bezwaar uiteindelijk conflicteren met het beginsel van tijdigheid. Zorgvuldigheid is van belang vanwege het vertrouwen in het openbaar bestuur en vanwege de mogelijkheid van voortzetting van procedures in beroep en/of hoger beroep, terwijl tijdigheid de rechtszekerheid ten goede komt. Zowel de kwaliteit van besluitvorming als tijdigheid hebben blijvend de aandacht.

d. Investeringen in mensen en kennis is dringend gewenst.

Wij wensen deze conclusie te nuanceren. Juridische kennis wordt binnen onze organisatie onder meer gedeeld via intranet. Daarnaast kunnen medewerkers op de hoogte blijven van voor het betreffende vakgebied relevante jurisprudentie middels het systeem Kluwer navigator of andere open internetbronnen.

In Zandvoort is gekozen voor vertegenwoordiging namens het college in bezwaar en beroep door een medewerker van de vakafdeling die het bestreden besluit heeft voorbereid. Een voordeel hiervan is dat de betreffende medewerker inhoudelijk goed op de hoogte is. Voor juridische aspecten kan advies worden ingewonnen bij de afdeling Juridische Zaken. U heeft een verbetering geconstateerd met betrekking tot dit inwinnen van juridisch advies.
Het college heeft het management verzocht met een dubbele vertegenwoordiging het verweer bij de commissie bezwaarschriften te voeren, tenzij het een relatief eenvoudig zaak betreft.
Idealiter vindt vertegenwoordiging plaats door een medewerker van de vakafdeling en een jurist, maar een kleine gemeente als Zandvoort moet rekening houden met capaciteitsbeperkingen. De mogelijkheid van juridische bijstand bestaat indien noodzakelijk bij complexe zaken en in de beroepfase.

Het belang van investeren in medewerkers wordt onderschreven. Zo wordt dit najaar weer een incompany training gehouden voor het voeren van verweer in bezwaarprocedures. Bij deze training is overigens ook aandacht voor de motivering van besluiten en het onderwerp pre-mediation (zie verder onder f). Gedurende het jaar worden cursussen gegeven aangaande actuele juridische onderwerpen en meer specifiek indien daar in de organisatie behoefte aan blijkt.

e. De ondersteuning van de commissie bezwaarschriften is ondermaats.

Wij hebben samen met de commissie bezwaarschriften (in een overleg naar aanleiding van het jaarverslag) geconcludeerd dat sprake is van een verbetering in 2008 ten

opzichte van voorgaande jaren. Het gaat daarbij om een verbetering bij de vertegenwoordiging van het college in verweer, zowel op het gebied van aanlevering van stukken als in het acteren van de verschillende verweerders ter zitting.

Het is juist dat de laatste jaren het secretariaat van de commissie bezwaarschriften met veel personele wisselingen en op bepaalde momenten met onderbezetting te maken heeft gekregen. Inmiddels is de bezetting van het secretariaat op niveau en bestaat de mogelijkheid door flexibele inzet van personeel extra ondersteuning te bieden wanneer dit nodig is.

In 2006 is door ons onderzoek gedaan naar een nieuw systeem voor voortgangsbewaking.
Wij hebben ervoor gekozen om organisatiebreed de documenten te registreren en te maken met het systeem Inproces. De toegevoegde waarde van een afzonderlijk systeem voor de bezwaarschriften vinden wij gering. De spreadsheet waarmee wordt gewerkt kent zijn beperkingen, maar biedt ons afdoende managementinformatie om op te kunnen sturen. De aandachtspunten bij de behandeling van bezwaarschriften, zoals deze naar voren komen in dit rapport van de rekenkamer zijn ons bekend en worden ter harte genomen.

f. Beleid met betrekking tot (pre)mediation en de Wet dwangsom ontbreekt.

Uw aanbevelingen op dit punt, zijn door ons reeds in gang gezet. Al langer experimenteren wij voorzichtig met vormen van (pre)mediation. Begin 2008 werd binnen het management besloten dat afdelingshoofden zonodig contact opnemen met de indieners van een bezwaarschrift om eventuele onduidelijkheden omtrent het besluit weg te nemen.
Naast de eerder genoemde training met daarin onder meer aandacht voor (pre)mediation, vindt dit najaar tevens een uitvoerige cursus plaats met als onderwerp omgaan met klachten en bezwaren van burgers. Wij hebben de beleidsintentie om (pre)mediation een vast onderdeel te maken van de besluitvormingsprocessen.

De Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen is op 1 oktober 2009 in werking getreden. Vanaf begin dit jaar heeft de afdeling Juridische Zaken de organisatie uitvoerig geïnformeerd en voorbereid op de inwerkingtreding van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen. Diverse malen is via intranet de organisatie geïnformeerd en in juni 2009 heeft er een cursus plaatsgevonden. In juli 2009 heeft het management besloten tot een implementatieplan in het kader van deze nieuwe wet. Het college heeft in dit kader reeds een aantal mandaten verleend. Onlangs is een herhalingscursus door de afdeling Juridische zaken gegeven. Kortom de nodige maatregelen zijn al genomen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Zandvoort

de gemeentesecretaris *de burgemeester*

Nawoord Rekenkamer Zandvoort

Op 13 oktober 2009 ontving de Rekenkamer Zandvoort de bestuurlijke reactie die in hoofdstuk 8 terug is te vinden. De reactie nodigt uit tot een nawoord door de Rekenkamer.

Inleiding
Bij de totstandkoming van een rapport van de Rekenkamer Zandvoort (RKZ) wordt als laatste onderdeel aan het college van burgmeester en wethouders (het college) de mogelijkheid geboden om een bestuurlijke reactie te geven. Dit is conform het gestelde in de verordening op de Rekenkamer en het document 'Visie en werkwijze Rekenkamer Zandvoort'. Het college heeft op dit rapport een bestuurlijke reactie gegeven. In dit nawoord reageert de Rekenkamer op de bestuurlijke reactie van het college.

Algemeen
Het college geeft in de bestuurlijke reactie aan dat het onderzoek een onvolledig beeld schetst van de juridische control in Zandvoort. De RKZ deelt deze mening van het college niet. Het onderzoek richt zich niet uitsluitend op de beroep- en bezwaarprocedures, maar richt zich ook op bijvoorbeeld de kwaliteit van regelgeving, deskundigheid van medewerkers en de rol van de raad. Het betreft wel een belangrijk *onderdeel* van het rapport.

De RKZ hecht eraan op te merken dat meermaals verzocht is om *alle* stukken ten aanzien van beroepsprocedures en niet uitsluitend om die in het kader van de Awb. Ten slotte wil de RKZ ook wijzen op het feit dat de gedane aanbevelingen niet uitsluitend van belang zijn voor bezwaar- en beroepsprocedures.

In de bestuurlijke reactie wordt aangegeven dat alle gepresenteerde aanbevelingen inmiddels in ontwikkeling zijn binnen de organisatie. Zoals blijkt uit de bevindingen in het onderzoeksrapport heeft de RKZ dit niet kunnen waar-nemen, omdat daar gedurende het onderzoek onvoldoende van is gebleken.

Specifiek
A; Dat er een verbetering valt te constateren in de doorloopsnelheid van bezwaarprocedures is onjuist. Waar in 2006 de duur onder de 14 weken lag, ligt die in zowel 2007 als in 2008 daar opnieuw ruim boven. De situatie in andere gemeenten is daarnaast weinig relevant, daar dit niets aan de feitelijke situatie in Zandvoort verandert.

B; Zoals reeds opgemerkt heeft de RKZ gedurende de looptijd van het onderzoek onvoldoende kunnen constateren dat tot dan toe genomen maatregelen het gewenste effect hebben. Daarnaast wil de RKZ erop wijzen dat de recente verruiming van de behandelingstermijn nog niet aan de orde was gedurende de onderzoeksperiode. Er is dan ook getoetst aan de op dat moment geldende normen.

C; Het college is verantwoordelijk voor goede besluiten. Zowel in bestuurlijke als in politieke zin. Echter, het is nog veel belangrijker dat het college rechtmatige en bestuurlijk *zorgvuldige* besluiten neemt. Dat betekent ook dat besluiten deugdelijk gemotiveerd worden. Hieraan heeft het in Zandvoort meermaals ontbroken, zo heeft de (bestuurs)rechter getoetst. De stellingname van het college dat 'bestuurlijk en politiek goede besluiten' ook automatisch rechtmatig zouden zijn bevreemd de RKZ.

D; De RKZ heeft in het onderzoek op meerdere punten waargenomen dat een gebrek aan kennis heeft geleid tot (procedurele) fouten. In de bestuurlijke reactie wordt weliswaar aangegeven dat de middelen voorhanden zijn om kennis te vergaren, dit betekent echter niet dat dit in de praktijk ook voldoende wordt gedaan. Het college is verantwoordelijk voor een goed functionerend bestuurs-apparaat. Een actievere houding is dan ook gewenst, aldus de RKZ.

E; Zoals bekend brengt het werken met *spreadsheets* risico's met zich meer. Behalve dat werkbestanden gemakkelijke en "open" toegang zijn (autorisatie-problemen) is tijdens het onderzoek gebleken dat de 'werkbaarheid danwel hanteerbaarheid' ernstig kan worden getwist. Daarbij komt dat de ervaring leert dat versiebeheer altijd veel te wensen overlaat. Actualiteit van de gebruikte gegevens is daardoor niet gegarandeerd

F; De RKZ is blij te vernemen dat in Zandvoort al langer wordt geëxperimenteerd met vormen van (pre)mediation. De onderzoekers hebben dit helaas (nog) niet kunnen waarnemen gedurende het onderzoek. Evenmin is daar gedurende het onderzoek vanuit de organisatie op gewezen.

<u>Afsluitend</u>
Uit de bestuurlijke reactie blijkt onvoldoende of de bevindingen door het college worden onderschreven of verworpen. In de bestuurlijke reactie wordt veelvuldig verwezen naar informatie die niet aan de RKZ is verstrekt of gemeld. Dit ondanks veelvuldig contact gedurende de onderzoeksperiode. De RKZ betreurt dit en vindt dit ongewenst.

10 december 2009

Rekenkamer Zandvoort



Bijlage A.

Documentenstudie

(Interne) documentatie

- Managementvoorstel, jaarverslag commissie bezwaarschriften 2004, reg.nr. DR/AS/2005/6172, 30 november 2005;
- Managementvoorstel, werkwijze advisering bezwaarschriften, reg.nr. FB/JZ/200714858, 26 november 2007;
- Overlegverslag, burgemeester en commissie bezwaarschriften aangaande jaarverslag 2004, 11 augustus 2005;
- Overlegverslag, college van B&W en commissie bezwaarschriften, 28 augustus 2008;
- Besluitenlijst, commissie raadszaken, 27 mei 2008;
- Besluitenlijst commissie raadszaken, 11 oktober 2007;
- Brief van college B&W aan de gemeenteraad aangaande jaarverslag 2007 van de commissie bezwaarschiften, reg.nr. FB/JZ/2008/9102, 20 mei 2008;
- Stand van zaken Legal Audit, t.b.v. de ondernemingsraad gemeente Zandvoort, J. van Broekhoven, 20 november 2008;
- Mandaatregeling 2008-1, vastgesteld op 12 februari 2008
- Aanvullende toelichting aan de Rekenkamer over de in 2007 gehouden Legal Audit, J. van Broekhoven, 25 november 2008;
- Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriftem 2006, vastgesteld op 31 januari 2006;
- B&W-advies, rapport Legal Audit, reg.nr. 2007/13814, 19 november 2007;
- Verslag vergadering B&W, week nr. 49, 2007;
- Verslag managementoverleg, 27 september 2007’
- Managementvoorstel, plan van aanpak uitwerking Legal Audit, reg.nr. FB/JZ/2007/12133, 20 september 2007;
- Evaluatie gerechtelijke procedures gemeente Zandvoort, ongedateerd;
- Burgerjaarverslag 2007, gemeente Zandvoort, publicatie in 2008;
- Werkwijze advisering bezwaarschriften, J. Hofs, 28 januari 2008.

Rapportages

- Vijverberg juristen, Legal Audit Zandvoort, 25 mei 2007;
- Gemeente Oegstgeest, mediation bij de gemeente oegstgeest, 18 maart 2008;
- Gemeente Breda, De andere aanpak; pré-mediation in de bezwaarfase, 6 juni 2008;
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Handreiking mediation: 'Een luisterend oor', april 2008;
- Commissie bezwaarschriften gemeente Zandvoort, jaarverslagen 2004, 2005, 2006, 2007 en 2008;

Literatuur

- Meijer, mr. A.Th., Algemene wet Bestuursrecht, Ars Aequi Wetseditie, elfde herziene editie, Nijmegen, 2004;
- Alewijn, mr. D., Met de overheids om tafel, Sdu-uitgevers, Den Haag, 2007.

Overig

- Bezwaarschriftendossiers 2006, 2007 en 2008 (gegrond en deels gegrond);
- Dossiers beroepszaken 2006, 2007 en 2008.

Bijlage B. - overzicht geïnterviewden

Organisatie

- De heer R-J. Baars, juridisch adviseur gemeente Zandvoort
- De heer P.C.H. Bakker, juridisch adviseur gemeente Zandvoort
- Mevrouw J.E.M. van Broekhoven-Van der Grijp, hoofd financiën en bestuurszaken Zandvoort
- De heer N. Meijer, burgemeester gemeente Zandvoort

Commissie bezwaarschriften

- De heer S. Key, secretaris bezwaarschriftencommissie
- Mevrouw S. Ramsoekh, secretaris bezwaarschriftencommissie
- De heer M.E. Driessen, voorzitter bezwaarschriftencommissie

Gemeenteraad

- Dhr. F.J.F.Paap (VVD)
- Dhr. C.R. Simons (OPZ)
- Dhr. B.I.M. Bouberg Wilson (OPZ)
- Dhr. W. Kuijken (PvdA)
- Dhr. W.O. Paap (Sociaal Zandvoort)
- Dhr. C.T.L. van Deursen (GroenLinks)
- C.J. van Koningsbruggen (commissielid GBZ)

Bijlage c. Organogram

Organogram per 1 januari 2009

Gemeenteraad — Griffie (2.47 fte)

College van B&W

gemeentesecretaris **(1fte.)**

Stafafdeling Financiën en Bestuurszaken (17,26 fte)

hoofd	(1 fte)
Financiën	(8,77 fte)
Juridische Zaken	(3,56 fte)
Bestuur en Management ondersteuning	(3,93 fte)

Stafafdeling Organisatie en Facilitaire Dienstverlening (23,47 fte)

hoofd	(1 fte)
Communicatie	(1,83 fte)
Informatisering en Automatisering	(4 fte)
Personeel en Organisatie	(5,9 fte)
Facilitaire Zaken	(10,74 fte)

Maatsch. zaken & Dienstverl. (28.02 fte)
- hoofd (0.89 fte)
- soc. dienstverl. (21.43 fte)
- welzijn, onderwijs & cultuur (5,7 fte)

Publieke Dienstverl. (12.74 fte)
- hoofd (1 fte)
- balie burgerzaken receptie en klachtencoördinator (11,74 fte)

Veiligheid, Vergunning-verlening en Handhaving (26,84 fte)
- hoofd (1fte)
- veiligheid en beleid (6.24 fte)
- vergunningverlening (6,60 fte)
- handhaving (13,00 fte)

Ontwikkeling & beheer (27,34fte)
- hoofd (1fte)
- ruimtelijke ordening (14,01 fte)
- civieltechniek (10,55fte)
- toerisme en Econ. (1,78 fte)

Reiniging & Groen (37,46 fte)
- hoofd(1 fte)
- reiniging (18,92 fte)
- groen (12,14 fte)
- beheersbureau (5,4 fte)

Nader in te vullen voorheen Griffie 0,9 fte

177,50 FTE